

# **EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL INVESTIGADOR DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS TRAS EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: NOVEDADES Y NUEVAS PERSPECTIVAS PARA SU RECONDUCCIÓN HACIA EL ÁMBITO DE LO PÚBLICO**

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

*SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO.— II. ACERCAMIENTO AL ESTATUTO BÁSICO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PERSONAL INVESTIGADOR: HACIA UN NUEVO SISTEMA DE FUENTES.— III. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA COMPLEJA TIPOLOGÍA CONTRACTUAL DEL PERSONAL INVESTIGADOR.— IV. LA CONSIDERACIÓN DEL PERSONAL INVESTIGADOR CONTRATADO COMO «EMPLEADO PÚBLICO». SUS CONSECUENCIAS MÁS INMEDIATAS. V. CONTENIDO DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL INVESTIGADOR CONTRATADO EN VIRTUD DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: 1. El régimen de acceso a las universidades y organismos públicos. Especial referencia a la conformación del órgano seleccionador. 2. Los derechos de naturaleza individual y colectiva. 3. El nuevo código de conducta, los deberes y el régimen disciplinario.— VI. POSIBILIDAD DE NOMBRAMIENTO DE INTERINOS CON CARGO A PROYECTOS DE I+D PARA EVITAR LA «INDEFINICIÓN» DE LOS CONTRATOS LABORALES TEMPORALES: 1. Problemas que puede plantear la contratación del personal investigador, especialmente cuando se recurre al contrato para obra o servicio determinado. 2. Las respuestas que da el Estatuto Básico al problema de la indefinición de los contratos. 3. El recurso al interinaje funcional como una posible vía alternativa a la contratación temporal laboral del personal investigador. Algunas propuestas de futuro.*

*RESUMEN:* El objeto de este artículo es analizar el régimen jurídico del personal investigador de las Universidades públicas tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta norma ha introducido importantes modificaciones en esta materia, toda vez que supone la aplicación automática de algunos de sus preceptos a todo el personal investigador que se vincula a las Universidades y demás organismos públicos a través de las diversas modalidades de con-

tratación laboral previstas en su normativa específica y en el Estatuto de los Trabajadores, lo que determina la inmediata inclusión de este colectivo en el nuevo concepto de «empleado público» acuñado en el Estatuto.

Independientemente de la naturaleza de su contrato, la aplicación del Estatuto supone que la Administración pública debe proporcionar condiciones de trabajo que permitan a los investigadores conciliar vida familiar, laboral y carrera. Especial atención merece el problema de la estabilidad en el empleo para los investigadores. Por otra parte, las Universidades Públicas deben elaborar, en el marco de su gestión de recursos humanos, un nuevo marco para la composición de los órganos de selección, una estrategia de desarrollo específica para la carrera de los investigadores en todas sus etapas, sin importar su situación contractual, incluyendo los investigadores con contratos fijos.

Ello nos sitúa ante un marco jurídico ciertamente complejo, donde conviven normas públicas y privadas, a la espera de la aprobación de un nuevo régimen específico para este tipo de personal. En todo caso, este trabajo nos permite reflexionar sobre los cambios, desafíos y oportunidades de reforma que implica el nuevo régimen y que, a nuestro juicio, bien podría suponer una reconducción de esta figura laboral hacia el ámbito del Derecho Administrativo.

*Palabras clave:* personal investigador; empleo público; Universidades Públicas; Estatuto Básico del Empleado Público.

*ABSTRACT: The aim of this article is to analyse the working conditions of the public researchers after the entry into force of the Basic Statute of the Public Employee. This law has introduced important changes in this matter. It supposes the automatic application of some of his precepts to all the researchers that are linked to Universities and other public institutions through several modalities of work contracting. In any case, it determines directly the inclusion of the public researcher in the new concept of the «public employee».*

*Independently of the nature of their contract, the application of the Basic Statute supposes that the Public Administration should provide working conditions which allow to researchers to combine family, work and career. Particular attention should be paid for the problem of the stability in the employment for researchers. On the other hand, the Public Universities should draw up, within the framework of their human resources management, a new framework for the composition of the selection committees, a specific career development strategy for researchers at all stages of their career, regardless of their contractual situation, including for researchers on fixed-term contracts.*

*It situates us in front of a certainly complex legal framework, where they coexist public and private norms, for this type of staff. expecting the approval of a specific statute for the researchers. In any case, this study allows us to think about the changes, challenges and opportunities for reform that entails the new regulation.*

*In our view, that would be able to suppose the change of these types of labour contracts towards the field of the Administrative Law.*

*Key words: public researcher; public employment; public Universities; Basic Statute of the Public Employee.*

## I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

El objeto de este trabajo no es otro que el de intentar realizar un primer acercamiento a las repercusiones que puede tener la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público (la Ley 7/2007, de 12 de abril) en el régimen del personal investigador (1) en universidades y entidades u organismos públicos, en la medida en que el Estatuto ha sido elaborado con una clara vocación de aplicación universal a todo empleado por las Administraciones Públicas y con la intención de convertirse en una norma de referencia de todo el universo de relaciones de empleo en la Administración, con independencia de la naturaleza funcionarial o laboral del vínculo que une a ésta con sus empleados. De hecho, el nuevo Estatuto incluye específicamente al personal investigador dentro de su ámbito subjetivo de aplicación aunque, bien es cierto, que prevé la posibilidad de

---

(1) Ciertamente no existe ninguna definición legal comprensiva de las distintas modalidades de investigadores que podemos encontrarnos en nuestro ordenamiento jurídico. El *Real Decreto 63/2006, de 27 de enero*, se refiere exclusivamente al colectivo de los investigadores que se encuentran en período de formación, definiéndolos como aquellos graduados universitarios que son beneficiarios de programas de ayuda dirigidos al desarrollo de actividades de formación y especialización científica y técnica a través, como mínimo, de los correspondientes estudios oficiales de doctorado. Sin embargo, el colectivo al que nos referimos en este trabajo es bastante más amplio, pues abarca a los investigadores que ya han recibido ese período formativo y, en consecuencia, son ya doctores, así como aquellos otros que realizan tareas de investigación desligadas de los estudios de doctorado. Todos tienen en común, no obstante, que su vinculación a la Universidad, a excepción del período de beca, se efectúa a través de una modalidad contractual laboral. Pues bien, a partir de ahí convendría individualizar a este colectivo y distinguirlo al menos del denominado «personal docente e investigador» (PDI) contemplado en el art. 47 de la Ley Orgánica 6/2001, de 12 de diciembre, de Universidades, que está formado por los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios y por el personal docente contratado, toda vez que este colectivo mantiene indisolublemente unidas las funciones docentes e investigadoras, con carácter pleno, y sin que exista incompatibilidad o limitación para el desarrollo simultáneo de ambas tareas, como suele ocurrir normalmente con el personal investigador. Bastante más explícito resulta el Borrador de Anteproyecto de Ley de la Ciencia y la Tecnología (11 de febrero de 2009, [http://web.micinn.es/05\\_Investigacion](http://web.micinn.es/05_Investigacion)), que define al personal investigador como aquel que lleva a cabo actividad investigadora, entendida como el conjunto de acciones conducente a la generación del conocimiento y su transferencia o difusión.

que puedan dictarse normas específicas en su aplicación para su adecuación a la especial naturaleza de este colectivo.

Su entrada en vigor a partir del día 13 de mayo de 2007 ha supuesto la aplicación automática de la nueva regulación contemplada en el Estatuto (en adelante EBEP) para el personal laboral de la Administración, en la medida en que el personal investigador se vincula a las Universidades y demás organismos públicos a través de las diversas modalidades de contratación laboral previstas en su normativa específica y en el Estatuto de los Trabajadores, lo que determina la inmediata inclusión de este colectivo en el nuevo concepto de «empleado público» acuñado en el Estatuto.

Por otra parte, el Estatuto ha extendido considerablemente la figura del funcionario interino, contemplando novedosamente la posibilidad de que las Administraciones puedan nombrar a funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal, sin establecer ningún tipo de requisito, limitación o condicionamiento para su uso y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la legislación laboral. Significa ello que, a día de hoy y a falta del contenido que eventualmente pueda dar el legislador de desarrollo o el legislador sectorial a esta nueva figura, el nombramiento de interinos es una fórmula en blanco que deja importantísimos márgenes de discrecionalidad a la Administración para su uso. Posiblemente no se haya querido establecer ninguna limitación respecto de las causas habilitantes de su uso porque introducir elementos de rigidez en esta figura puede resultar incompatible con la flexibilidad que el interinaje debe proporcionar a la organización administrativa y que tan necesaria resulta para la adecuada gestión de los recursos humanos. Pues bien, la habilitación a la Administración para el uso del interinaje podría abrir nuevas expectativas de cara a una nueva regulación del personal investigador, pues cabría plantearse la posibilidad de que algunos de los contratos laborales del personal investigador pudieran ser reconducidos a esta figura. Es más, cada vez son más numerosas las voces que se empiezan a plantear esta posibilidad como una posible vía para esquivar los efectos que para la universidad podría tener la aplicación de la «indefinición» de los contratos laborales temporales celebrados de forma irregular, según el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

## **II. ACERCAMIENTO AL ESTATUTO BÁSICO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PERSONAL INVESTIGADOR: HACIA UN NUEVO SISTEMA DE FUENTES**

La entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público ha supuesto el primer paso de una serie de modificaciones en cascada que habrán de producirse en los próximos años. El EBEP es simplemente una nueva pieza del puzzle que a día de hoy supone el empleo en la Administración. Eso sí, se trata de una pieza central, de una nueva fuente del derecho hasta ahora desconocida para los gestores de los recursos humanos en la Administración pues, como digo, se trata de una primera norma que se dicta con una clara vocación de aplicación universal a todo tipo de empleado público, y también, por consiguiente para el personal investigador, que después tendrá que ser completada por el correspondiente legislador de desarrollo y por el legislador sectorial, además de por las correspondientes normas reglamentarias que puedan dictarse, por los Pactos y Acuerdos funcionariales y por los convenios colectivos del personal que se vincula a la Administración en virtud de un contrato de trabajo. Sólo juntando todas estas piezas podremos recomponer el difícil mosaico que a día de hoy supone el empleo en la Administración.

Efectivamente, la intención confesada de nuestro legislador básico estatal ha sido la de establecer reglas comunes para todos los empleados públicos, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo que los une con la Administración y con independencia de la fórmula organizativa que utilice la Administración para el cumplimiento de sus tareas. El Estatuto nace con una clara vocación universal de aplicación y de ser una norma de referencia para cualquier tipo de empleado público. Se trata de que estas mínimas reglas comunes sean aplicables, en principio, a todo el personal que preste sus servicios, ya no sólo en la Administración, sino en la totalidad de lo que se denomina sector público. Ello se ha traducido en la importante extensión del ámbito de aplicación del estatuto a todas las formas de personificación pública vinculadas o dependientes de una Administración (aunque sigue habiendo importantes excepciones) y en la aplicación de determinados principios e instituciones a todo lo que se denomina el sector público.

Con estos ambiciosos objetivos, el Estatuto parte de una visión integral del empleo en la Administración y contempla de igual forma las nor-

mas especiales que han de resultar también aplicables a su personal laboral. Todo aquello que debe ser común a cualquier empleado que preste sus servicios en una Administración Pública, con independencia de la naturaleza laboral o funcionarial del vínculo que mantiene con la Administración, pasa a configurarse como objeto del Estatuto. Esta nueva concepción ha tenido su reflejo en la elaboración y consagración de un nuevo concepto jurídico, el de «empleado público». Ya no se habla sólo de funcionarios, sino de empleados públicos, como un concepto global que abarca a todas aquellas personas que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, esto es, a los funcionarios de carrera, a los funcionarios interinos, al personal laboral y al personal eventual (art. 8 del EBEP). Se trata de una nueva técnica jurídica que va a tener importantes repercusiones en la medida en que va a permitir la aplicación del mismo régimen para dos colectivos que tienen una naturaleza jurídica muy diferente, para los funcionarios y para el personal laboral de la Administración, y en consecuencia, también para el personal investigador de las universidades públicas, en la medida en que hasta ahora se vincula con ésta a través de un contrato de trabajo laboral.

Esta nueva perspectiva se ve reflejada en los numerosos y complicados preceptos que el Estatuto dedica a la delimitación de su ámbito de aplicación y que contrasta notablemente con la parquedad de la regulación anterior. Todo el Título I del Estatuto, así como su Disposición Adicional Primera, se dedican a delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de la nueva norma, incluyendo expresamente al personal investigador, toda vez que el artículo 2.2 del EBEP dispone concretamente que: *«En la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades»*.

No es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico la existencia de determinados colectivos de personal que, en virtud precisamente de las funciones que realizan o de las peculiaridades de la organización Administrativa a la que están adscritos, presentan determinados rasgos distintivos que aconsejan una legislación especial. Ello ha ocurrido hasta ahora con el personal estatutario de los Servicios de Salud, con el personal docente universitario y con el no universitario, con el personal investigador, con los funcionarios de la carrera diplomática y con el personal destinado en el extranjero o con los funcionarios de correos. El Informe

del Comité de Expertos (2) había recomendado para ellos el mantenimiento de sus regímenes especiales aunque sin dejar de aplicar el Estatuto, entendiendo que los principios y reglas generales de aquél debían serles de aplicación por entero y que dichos estatutos especiales debían adaptarse al mismo, aunque con las peculiaridades de cada caso concreto, que para el personal investigador estarían basadas, al menos en parte, en el carácter especialmente formativo de la relación que mantiene con la Universidad.

Al margen de los problemas jurídicos que puede plantear la interpretación de esta cláusula para la determinación final del sistema de fuentes del personal investigador, lo que parece evidente es que el legislador básico estatal ha querido la aplicación directa del Estatuto también al personal investigador adscrito a cualquiera de las Administraciones Públicas aunque, al mismo tiempo, ha previsto específicamente la posibilidad de que puedan dictarse normas singulares para su aplicación que permitan adaptar el Estatuto a las peculiaridades —fundamentalmente formativas— que tiene este colectivo.

De la distinta forma de afrontar la fijación del sistema de fuentes para este personal se pueden derivar, a mi juicio, algunos matices importantes. El artículo 1.2 de la Ley 30/84 había previsto que en aplicación de dicha Ley pudieran «dictarse normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero». En el nuevo Estatuto, sin embargo, se dedica específicamente un párrafo para el personal investigador, independizándolo del personal docente (el punto 2 de su artículo 2). Por el contrario, para el personal docente se contempla, en primer lugar, una remisión a la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y, en segundo lugar, un reenvío a lo previsto en el propio Estatuto, salvo las concretas materias que excepciona.

Esta nueva concepción del empleado público de la que parte el Estatuto y esta inclusión expresa del personal investigador nos sitúa, a mi juicio, ante un marco jurídico parcialmente diferente del que hasta ahora

---

(2) El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, presidida por Miguel Sánchez Morón, fue presentado el 25 de abril de 2005 y puede consultarse en la página Web del Ministerio de Administraciones Públicas (<http://www.map.es>).

hemos tenido. Nos abre un nuevo escenario de incertidumbre, de mayor complejidad para la determinación del sistema de fuentes de regulación de este personal y, sobre todo, de nuevas perspectivas para la configuración futura de su régimen jurídico.

Efectivamente, como reconoce la propia Exposición de Motivos del *Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (EPIF)*, ha sido tradicional en España que los inicios de la carrera investigadora estén ausentes de una regulación y, por ello, se han ubicado dentro de la amplia labor de fomento de las distintas Administraciones Públicas en ejercicio de sus competencias, hasta que, a través del ya derogado *Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprobaba el Estatuto del becario de investigación*, se empezó a establecer una mínima regulación para los investigadores doctores y para aquellos titulados universitarios que habían obtenido el reconocimiento de su suficiencia investigadora.

El Real Decreto 63/2006 ha tenido un papel fundamental en todo este proceso de regulación del personal investigador, en la medida en que ha venido a ampliar considerablemente su ámbito de aplicación respecto de la regulación anterior y, asimismo, ha establecido un distinto régimen jurídico para el personal investigador en formación basándose fundamentalmente en la distinta naturaleza y características de la actividad que realiza este personal en cada momento. Así, los dos primeros años de su actividad investigadora sitúan automáticamente al investigador en formación en la situación jurídica de beca, mientras que sus últimos dos años han acabado reconduciéndose a la situación jurídica de contrato laboral, una vez superado el período de beca y tras la obtención imprescindible del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) o del documento administrativo que lo sustituya de acuerdo con la nueva estructura de enseñanzas adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior (3). Ello ha supuesto la

---

(3) Nótese que el régimen establecido en esta norma resulta únicamente obligatorio para los programas de ayudas que tengan por finalidad la formación de personal investigador, partiendo de la premisa de que ello no es posible sin la obtención última del título de doctor. Ello explica que hayan quedado fuera del ámbito de aplicación de esta norma todos los graduados universitarios beneficiarios de ayudas dirigidas al desarrollo y especialización científica y técnica no vinculados a estudios oficiales de doctorado, que quedarán sometidos, sin más, a «la normativa aplicable» (art. 2.2 del RD 63/2006). No se especifica, sin embargo, a qué normativa aplicable se refiere, lo que supone situar a este tipo de investigadores en un margen de completa indefinición e incertidumbre jurídica difícilmente asumible.



reconducción hacia el ámbito de la contratación laboral de la figura del personal investigador, debido fundamentalmente a la ausencia de figuras administrativas que pudieran cubrir las peculiaridades temporales de este concreto colectivo de personal.

Esta distinción de regímenes jurídicos se ha querido basar fundamentalmente en las características de la actividad que realiza el personal investigador «de beca» y el personal investigador «de contrato», ante las dificultades que plantea la aplicación de la laboralidad en este ámbito. Efectivamente, se excluye del régimen laboral al investigador en formación en la medida en que se ha entendido que la naturaleza jurídica de la actividad que desarrolla es fundamentalmente de carácter formativo y no reúne, en consecuencia, la nota de «ajeneidad» que se exige desde el ámbito del Derecho laboral (art. 1.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores) para el reconocimiento de la naturaleza laboral de una concreta relación. Así, al menos, lo explica la Exposición de Motivos del RD 63/2006:

*«La exclusión del personal investigador en formación «de beca» del régimen jurídico laboral se hace sólo con carácter declarativo, por cuanto que la nota esencial y diferencial que concurre es su primordial finalidad de facilitar el estudio y formación del becarios, sin que conlleve ninguna aportación al centro, organismo o universidad de adscripción, aquí no concurren, por tanto, todos los elementos exigidos para el nacimiento de una relación laboral. Al contrario, cuando el personal investigador ya tiene acreditada administrativamente una formación avanzada, a través del correspondiente Diploma de Estudios Avanzados o del documento administrativo que lo sustituya, la actividad de dicho personal investigador aprovecha, fundamentalmente, al centro, organismo o universidad de adscripción, concurriendo los elementos definitorios de una relación laboral de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores. Elementos de la relación laboral que, obviamente, están presentes cuando se trata de personal investigador doctor».*

Pues bien, en este escenario ha irrumpido el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, que no sólo ha venido a ampliar su ámbito de aplicación al personal investigador, reconduciéndolo a las puertas del Derecho público, sino que también ha aportado importantes novedades en su régimen jurídico, en la medida en que contempla determinadas normas

que resultan aplicables directamente a todo el personal vinculado a la Administración en virtud de un contrato laboral y, por ende, al personal investigador, pues son contratos laborales los que vinculan al investigador con la entidad u organismo público de adscripción. Del mismo modo, ha previsto nuevos supuestos para el nombramiento de funcionarios interinos que, a nuestro juicio, bien podrían ser utilizados por los organismos públicos para reconducir estos contratos laborales e incluso las becas hacia el ámbito del Derecho Público.

### **III. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA COMPLEJA TIPOLOGÍA CONTRACTUAL DEL PERSONAL INVESTIGADOR**

La Ley Orgánica de Universidades 6/2001, de 21 de diciembre, redactada de conformidad con lo dispuesto en el artículo único de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, en línea con la prohibición de utilizar los contratos de colaboración temporal sometidos al Derecho Administrativo que marcó la Disposición Final Cuarta de la *Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública*, procedió a la supresión de los contratos administrativos en este ámbito y, ante la falta de figuras públicas para reconducir este tipo de contratación temporal, optó decididamente por la contratación laboral en el ámbito docente e investigador que no pertenece a los cuerpos docentes universitarios (4). Así, el artículo 48 de la LOU ha contemplado específicamente para este colectivo una habilitación genérica para que las universidades puedan «contratar personal investigador, técnico u otro personal, a través del contrato de trabajo por obra o servicio determinado, para el desarrollo de proyectos de investigación científica o técnica (5)».

---

(4) Reflejo de esta opción es la Disposición Transitoria Cuarta, que permite que aquellos profesores que a la entrada en vigor de la presente Ley se hallen contratados en universidades públicas como profesores con contrato administrativo LRU, puedan permanecer en su misma situación hasta la extinción del contrato y de su eventual renovación, conforme a la legislación que les venía siendo aplicable. No obstante, dichos contratos podrán ser prorrogados sin que su permanencia en esta situación pueda prorrogarse más de cinco años después de la entrada en vigor de la Ley. Hasta ese momento, las universidades, previa solicitud de los interesados, podrán adaptar sus contratos administrativos vigentes en contratos laborales, siempre que se cumplan los requisitos de cada una de las figuras previstas en esta Ley y no suponga minoración de su dedicación.

(5) La Disposición Adicional Decimotercera de la LOU prevé que las posibilidades de contratación de personal previstas en esta Ley para las Universidades públicas se entienden sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación

A results de todo ello, la vinculación del personal investigador con las Universidades se ha canalizado a través de la correspondiente contratación laboral. Conviene señalar, no obstante, que lo que contempla este artículo es simplemente una habilitación que, en modo alguno, se impone con carácter obligatorio. De hecho, se dice que las Universidades «podrán contratar» y no que «contratarán». Ello es lógico si tenemos en cuenta la doctrina que estableció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en la que aclaró que, al haber optado con carácter general la Constitución por el régimen funcional en su artículo 103.3, la ocupación de los puestos de trabajo en la Administración por quienes posean la condición de funcionario debía ser la regla general, de tal modo que la ocupación de puestos por personal laboral debería constituir la excepción y que, como tal, debería venir expresamente establecida por el legislador. Pues bien, el artículo 48 de la LOU vendría a contener la habilitación legal general para que las Universidades puedan celebrar contratos de trabajo para el personal investigador pero, a nuestro juicio, no las impone con carácter imperativo, por lo que también cabría plantearse la posibilidad de que en un futuro este tipo de contratación pudiera ser reconducido hacia el ámbito del Derecho Público, como más adelante propondremos.

Lo que ocurre es que, ante la desaparición de la contratación administrativa temporal y la ausencia de figuras de Derecho Público susceptibles de canalizar la figura del investigador, las Universidades se han visto obligadas a reconducir todo este tipo contratación hacia el ámbito del Derecho Laboral, bien a través del contrato para obra o servicio determinado, bien a través de cualquiera de las múltiples especialidades de contratación laboral que contempla la correspondiente normativa sectorial. Sucede, no obstante, que con el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público también estas modalidades contractuales resultan receptoras directas de las normas allí contempladas para el personal laboral de la Administración. Quedarían únicamente fuera de este esquema de contratación laboral, y por tanto también del EBEP, los investigadores en formación durante sus dos primeros años. En este período se encuentran en el régimen de beca, dados los problemas teóricos que plantearía la aplicación a este

---

General de la Investigación Científica y Técnica, en la redacción dada por la disposición adicional séptima de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

supuesto de las notas que exige el Estatuto de los Trabajadores para someter una relación al ámbito del Derecho Laboral, en virtud fundamentalmente de su carácter eminentemente formativo. Durante esta etapa, el investigador será titular de los derechos reconocidos en el artículo 5 del RD 63/2006, recibirá una ayuda económica —que no tendrá la naturaleza de salario— y será incluido en el régimen de la Seguridad Social. En cuanto a los derechos de naturaleza laboral, al becario sólo se le reconoce el derecho a disfrutar del equivalente al régimen de vacaciones, permisos y licencias que disfrute el personal investigador del organismo al que esté adscrito.

La gestión del personal investigador no debe resultar nada fácil a la luz, no sólo de esta artificiosa distinción que distingue entre fase de beca y de contrato, sino también —y especialmente— por las múltiples modalidades de contratación laboral, temporal o indefinida, que pueden darse en el ámbito de las universidades públicas (6). Además del recurso genérico al contrato para obra o servicio determinado que contempla el art. 48 de la LOU (7), se puede recurrir al Derecho Laboral para contratar en los siguientes supuestos:

---

(6) En la fase de corrección de pruebas de este trabajo se conoce ya el texto del Borrador de Anteproyecto de Ley de la Ciencia y la Tecnología de 11 de febrero de 2009 (<http://web.micinn.es>), que en modo alguno simplifica la situación existente. Por el contrario, prevé una pluralidad de figuras contractuales especiales que pretenden adaptar la legislación laboral a las necesidades específicas de la investigación. El desarrollo profesional del personal investigador se articula en dos etapas previas y en una carrera profesional. Las etapas previas corresponden a los períodos de formación predoctoral y postdoctoral. En lo relativo a la etapa de formación predoctoral se crea una nueva figura contractual con el fin de adecuar la legislación laboral a la estructura de titulaciones universitarias derivadas de la adaptación de los estudios de doctorado al Espacio Europeo de Educación Superior. Se trata de un nuevo contrato de prácticas de 4 años de duración. En lo que respecta a la etapa de formación postdoctoral se contempla igualmente una figura contractual más adecuada a los fines de dicha etapa que las existentes en la actualidad. El desarrollo profesional del personal investigador continúa con el acceso a una carrera profesional que se articula en grados. El primero de estos grados, el grado de acceso, junto con la figura contractual creada al efecto, adapta al ámbito laboral español el denominado *tenure track*. Se trata de una contratación laboral de cinco años con una evaluación externa al final del tercer año cuya superación conduce a la contratación indefinida. Por lo demás, la carrera profesional se articula de forma flexible permitiendo que se pueda incorporar a la Administración personal investigador mediante contratos indefinidos, así como investigadores distinguidos y de reconocido prestigio mediante el régimen especial de alta dirección (arts. 14, 16 y 17 del Anteproyecto).

(7) En esta misma línea, el art. 5 del Borrador del *Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Españolas* presentado por el Ministerio de Ciencia e Innovación el 10 de noviembre de 2008, prevé la posibilidad de que las Universidades puedan contratar por obra o servicio personal docente, personal investigador, técnico u otro personal, por duración determinada

- A los investigadores en formación que se encuentran en los *dos últimos años de contrato laboral*, pues, según el art. 8 del RD 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el EPIF, se vinculan con la Universidad o entidad pública correspondiente mediante un contrato de trabajo en prácticas. Dicho contrato, no obstante, presenta algunas matizaciones importantes respecto del régimen establecido en el Estatuto de los Trabajadores para este tipo de contratos formativos.
- A los graduados universitarios beneficiarios de ayudas dirigidas al desarrollo y especialización científica y técnica que no están vinculadas a *estudios oficiales de doctorado* y que se vinculen, no en virtud de una beca, sino en virtud de algún contrato laboral, toda vez que el art. 2.2 del RD 63/2006 contempla, sin más, una remisión a la «normativa aplicable». Ello supone dejar a la Administración un amplio margen de discrecionalidad a la hora de elegir la concreta modalidad contractual laboral, de conceder una beca o, incluso, de aplicar la nueva modalidad de interinaje prevista en el art. 10 del EBEP para los funcionarios públicos.
- A los investigadores, personal científico o técnico contratados para la realización de un proyecto específico de investigación en virtud de la habilitación contemplada en el punto 1.a) del artículo decimoséptimo de la Ley 13/1986, que posibilita la utilización de los contratos laborales para la realización de una obra o servicio determinado previstos en el art. 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores.
- *A los Doctores beneficiarios de programas de ayudas a la investigación*, pues también la Disposición Adicional Sexta del RD 63/2006 remite directamente a la contratación laboral y, en con-

---

a través de programas nacionales o autonómicos específicos o para el desarrollo de proyectos de investigación científica, técnica o artística, de innovación pedagógica, transferencia del conocimiento, encargos docentes especializados de duración limitada y otras actividades académicas de carácter temporal o discontinuo. Las modalidades de contratación previstas serían cuatro: contratos para investigadores doctores vinculados a programas nacionales, autonómicos o sectoriales para la captación de recursos humanos de excelencia; contratos para investigadores, doctores o no doctores, asociados a proyectos de investigación públicos o privados cuyo objeto es la ejecución del proyecto de investigación en todo o en parte, contratos para PDI de apoyo a la investigación y contratos para PDI de apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje. El documento puede consultarse en [www.educacion.es/educacion/universidades/profesorado.html](http://www.educacion.es/educacion/universidades/profesorado.html).

creto, a las modalidades de contratación previstas en el art. 15.1.a) del ET, esto es, al contrato para la realización de una obra o servicio. Estos programas deberán ser inscritos en el Registro General de Programas de Ayudas a la Investigación regulado en el art. 3 de dicho Real Decreto.

— *A los doctores beneficiarios de programas de ayudas adscritos a un organismo público de investigación de la Administración General del Estado* (art. 17 de la Ley 13/86 de 14 de abril, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, con las modificaciones introducidas por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de la calidad). Aquí se prevén varias modalidades:

- *Contrato en prácticas* (modalidad especial del contrato formativo para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología). Está, no obstante, sometido a importantes peculiaridades, así, el tiempo máximo de duración no es de 2 años, sino de 5 años. Los contratados deben someterse a evaluación bianual, el título habilitante requerido para esta modalidad contractual es el de doctor y las retribuciones no podrán ser inferiores a las de los demás investigadores que realicen idénticas funciones.
- *Contrato de carácter indefinido*, para la realización de funciones de la institución y prioritariamente tareas de investigación científica y desarrollo tecnológico (párrafo tercero del art. 17 de la Ley 13/86, en su redacción actual). Se permite en este caso la posibilidad de que las Universidades Públicas, Agencias Estatales de Investigación y los Centros Públicos de Investigación no estatales, puedan celebrar contratos con carácter indefinido y dedicación a tiempo completo, previa convocatoria pública que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Todo ello, claro está, en función de las necesidades de personal de cada centro, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias y conforme a sus propias normas de organización y funcionamiento. Para que estos centros públicos puedan recurrir a esta modalidad contractual se requiere que el empleado haya sido previamente contratado a

través de la modalidad especial de contrato en prácticas prevista en la letra b) del art. 17.1 de la Ley 13/86, esto es, que sea doctor, que haya superado con criterios de excelencia la evaluación correspondiente y que haya agotado los 5 años de contrato en prácticas previsto en dicho precepto.

#### **IV. LA CONSIDERACIÓN DEL PERSONAL INVESTIGADOR CONTRATADO COMO «EMPLEADO PÚBLICO». SUS CONSECUENCIAS MÁS INMEDIATAS**

Independientemente de las importantes expectativas que parece abrir el EBEP al personal investigador, y a las que nos referiremos más adelante, lo cierto y verdad es que la relación laboral de empleo público configurada por el Estatuto presenta importantes peculiaridades que la diferencian de las relaciones laborales en el ámbito de una empresa privada. El Estatuto reconoce una relación laboral ciertamente de carácter peculiar para todo aquel empleado que se vincula a la Administración en virtud de un contrato de trabajo. Si seguimos en este punto a la doctrina laboralista, no se trataría formalmente de una relación laboral de carácter especial por no venir expresamente contemplada en el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores, pero sí que estaríamos en presencia de una relación laboral sometida a un régimen específico, lo que autoriza a considerarla como una relación laboral especial al menos desde el punto de vista material o sustancial (8).

Al margen de estos matices, puede decirse que el Estatuto Básico configura un régimen específico para todo el personal contratado por la Administración en virtud de un contrato de trabajo, que automáticamente pasa a tener como fuente primordial de su régimen jurídico las múltiples normas que el Estatuto contempla de forma global para los «empleados públicos». En lo no previsto en el mismo, este personal se someterá a las condiciones previstas en la legislación laboral y en los correspondientes

---

(8) DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, «El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 14, mayo de 2007. En un sentido similar, BOLTAINA BOSCH, Xavier, «Clases de personal», en la obra colectiva titulada *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, dirigida por Salvador DEL REY GUANTER, Manuel FÉREZ FERNÁNDEZ y Esther SÁNCHEZ TORRES, La Ley, 2008, p. 180.

convenios colectivos que les sean de aplicación (art. 1.2 del Estatuto Básico en relación con lo previsto en su art. 7). A resultas de las nuevas previsiones estatutarias, pues, los contratados laborales de la Administración van a quedar sometidos a las mismas normas que los funcionarios públicos en aspectos esenciales de su régimen jurídico como ocurre, por ejemplo, en materia de deberes, principios éticos y código de conducta, en su responsabilidad disciplinaria, en materia de principios rectores del acceso o en el reconocimiento de derechos individuales, salvo el de la inamovilidad en la condición de funcionario, que queda reservado exclusivamente a los funcionarios públicos. Sin embargo, a pesar del tratamiento conjunto y unitario que del empleado público se hace en el estatuto, después cada una de estas categorías de personal contiene sus propias especialidades, su propio régimen y se somete a jurisdicciones diferentes.

El Estatuto, efectivamente, parte de una visión integral del empleo en la Administración y contempla de igual forma las normas especiales que han de resultar también aplicables al personal laboral de la Administración. La nueva norma no se limita, pues, a ser el estatuto de los funcionarios públicos, sino que va más allá y se enarbola como el estatuto de todos los empleados públicos en su conjunto, concepto éste que integra también al personal vinculado a la Administración en virtud de un contrato de trabajo. Todo aquello que debe ser común a cualquier empleado que preste sus servicios en una Administración Pública, con independencia de la naturaleza laboral o funcionarial del vínculo que mantiene con la Administración, pasa a configurarse como objeto del Estatuto.

Se trata de una solución muy razonable de cuya necesidad ya había alertado la doctrina (9). En los últimos años, efectivamente, la propia realidad de los hechos se ha encargado de demostrar que el Derecho de la Función pública y el Derecho Laboral no pueden permanecer como compartimentos estancos, sino que cada uno de estas ramas jurídicas ha ido progresivamente incorporando algunas de las ventajas típicas de la otra hasta confluir en un solo texto contenedor de todas estas especialidades.

La contratación de personal laboral se produjo inicialmente de forma completamente discrecional, toda vez que el artículo 7 de la Ley de Funcionarios de 1964 únicamente preveía para su contratación la previa auto-

---

(9) Me remito, por ejemplo, a mi trabajo con la bibliografía allí citada: CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *El empleo público: entre estatuto funcionarial y contrato laboral*, Marcial Pons, 2001.



rización reglamentaria. Sin embargo, nuestra jurisprudencia ha puesto de manifiesto que resulta completamente imposible una total aplicación de las normas privadas en el ámbito del empleo público. La naturaleza pública de la Administración y su servicio a los intereses generales han impedido asimilar la figura de la Administración a la de cualquier empresario privado. Los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad han justificado una modulación —a veces inaplicación— de diversos preceptos del Estatuto de los Trabajadores. En concreto, estas especialidades han impedido, por ejemplo, que en el supuesto de contratación temporal irregular el contratado pudiera convertirse en fijo de plantilla, tal como sancionaba inicialmente el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, pero esta medida planteaba un importante problema de legitimación, toda vez que estaba siendo introducida por obra de la jurisprudencia y, hasta el momento, sin ningún apoyo legislativo. Ahora, por cierto, la figura del contratado laboral indefinido se ha consagrado legalmente en el Estatuto como una categoría distinta de la del contratado fijo de plantilla, en coherencia con las reformas introducidas en el Estatuto de los Trabajadores (10) en el año 2006.

La vigencia de estos mismos principios constitucionales, por otra parte, había venido produciendo ya una atracción de la normativa laboral hacia el ámbito de lo público y una regulación unitaria, y en ocasiones paralela, de ambas modalidades de personal. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en materia de acceso a la Administración; ámbito en el que el legislador se vio ya obligado a introducir exactamente los mismos principios y procedimientos para la selección del personal, con total independencia de la naturaleza de su vínculo con la Administración. Lo mismo ha ocurrido en materia de incompatibilidades, aunque esta vez ha sido el principio de eficacia de la actuación administrativa el que ha justificado la introducción del mismo régimen jurídico para todo el personal de la Administración. Otras veces ha sido la propia naturaleza de los fondos con que se gestiona el empleo público y la función de dirección de la actividad econó-

---

(10) Según la redacción dada por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, la Disposición Adicional Decimoquinta del ET ha previsto que el régimen contemplado en su art. 15.5 en caso de encadenamiento de contratos en las Administraciones públicas, resulte también aplicable en la Administración. Ahora bien, surtirá efectos sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios y de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

mica del Estado (art. 149.1.13 de la Constitución) lo que ha motivado la inaplicación del Derecho Laboral en este ámbito. Al provenir el dinero de los presupuestos públicos y al tener atribuidas las Cortes Generales la potestad soberana para aprobar las distintas partidas presupuestarias, ha sido necesario fijar unos topes máximos salariales también para la negociación colectiva, así como el establecimiento de un procedimiento de naturaleza pública plagado de controles y autorizaciones gubernativas que son absolutamente desconocidos en el ámbito de las relaciones laborales.

En definitiva, pues, todas estas especialidades han motivado la aparición de una relación de trabajo especial *parestatutaria* para el personal laboral de la Administración, un nuevo régimen jurídico mixto para sus trabajadores, a caballo entre la normas administrativas y las normas laborales, que hasta finales del año 2006 no había tenido ninguna expresa previsión normativa y que se caracterizaba por el sometimiento del trabajador de la Administración al Derecho Laboral y, en buena parte, también al Derecho Público. Pues bien, a nuestro juicio, ésta es una de las principales aportaciones del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público: dar cobertura legal, también desde el Derecho Administrativo, a esta relación laboral de carácter especial que se había venido paulatinamente forjando durante todos estos años. El Estatuto se erige como principal fuente del derecho para el personal laboral. Sólo en lo no dispuesto en el Estatuto Básico, que regula las especialidades del empleo público en la Administración y configura lo que podría denominarse una «relación laboral especial», habrá de aplicarse la legislación laboral común y su propio sistema de fuentes.

Ocorre, no obstante, que en el caso del personal investigador la determinación final de su régimen jurídico es todavía algo más compleja al ser necesario realizar una integración en este sistema de fuentes de toda la regulación específica establecida para este personal en la *Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación de la investigación científica y técnica* y en el Real Decreto 63/2006, antes mencionado. A nuestro juicio, el razonamiento que acabamos de realizar debería traducirse en la aplicación directa del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público a todos los investigadores contratados laboralmente por las Universidades o por cualquier otro organismo público. Ahora bien, el ámbito de vigencias puede tener diferentes matices en virtud de la modalidad contractual que sea utilizada en cada caso concreto para el investigador. El principio de

jerarquía de fuentes nos llevaría a la aplicación preferente del Estatuto sobre la regulación contemplada en la actualidad en el Real Decreto 63/2006, que no tendría rango suficiente como para amparar posibles especialidades respecto del régimen contemplado en el Estatuto (11). Aunque el Estatuto ciertamente prevé la posibilidad de que puedan establecerse especialidades, a mi juicio éstas tendrían que venir contempladas a partir de ahora en una norma con rango de ley, al menos en aquellos aspectos que pudieran suponer una excepción o matización importante respecto de lo contemplado en el EBEP.

Caso diferente sería el de todas las modalidades de contratación laboral que tienen su habilitación en el artículo 17 de la Ley 13/86, en la redacción dada por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento de empleo y la mejora de la calidad. Aquí, el criterio de la preferencia de la ley especial sobre la ley general podría perfectamente amparar las especialidades que pudieran introducirse en este ámbito respecto de la regulación contemplada en el EBEP. No obstante, el contenido de las especialidades contractuales que en la Ley 13/86 se establecen no parece, al menos en principio, que supongan ninguna contradicción con la nueva normativa en la medida en que se limitan a regular las distintas modalidades de contratación laboral y apenas afectan a las relaciones entre los investigadores y la Administración, que es lo que ampararía el Estatuto Básico. Únicamente podría verse afectada la cláusula dispuesta en el último párrafo de la letra b) del artículo 17.1, que dispone que las situaciones de incapacidad temporal, maternidad y adopción o acogimiento durante el período de duración del contrato interrumpirán su cómputo. Veremos más adelante qué repercusiones podría tener, en su caso, el EBEP sobre los investigadores afectados por alguna de estas situaciones.

En definitiva, hemos de partir de que una de las principales novedades del EBEP ha sido la creación de una relación laboral de carácter

---

(11) En el caso de que se encontrara alguna contradicción entre lo dispuesto en el Estatuto Básico y esta norma reglamentaria prevalecería el de mayor rango jerárquico, sin que en este orden de cosas pueda jugar la teoría de la remisión normativa o de la deslegalización. DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, «El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 14, mayo de 2007. Aunque el autor se refiere en este caso a la norma reglamentaria aplicable al personal directivo, dichos planteamientos resultarían también trasladables a este ámbito.

especial para todos los trabajadores de la Administración y, en consecuencia, también para el personal investigador. Así lo determina con claridad su artículo 7, al disponer que «*El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan*».

Ello se traduce en la aplicación automática de todas las normas que contempla el EBEP relativas a los laborales y a los empleados públicos (no las normas exclusivas para los funcionarios) a todo el personal investigador vinculado a una entidad pública en virtud de cualquiera de las modalidades contractuales que prevé su normativa sectorial. Obviamente, si partimos de esta regulación habría que dejar fuera del ámbito de aplicación al personal investigador de beca durante sus dos primeros años de formación, que paradójicamente quedaría por completo al margen de la nueva regulación. En pura técnica jurídica, el nuevo régimen previsto en el EBEP afectaría únicamente a los investigadores en formación en su fase de contrato, así como al resto de investigadores vinculados por alguna de las modalidades contractuales legal y reglamentariamente previstas a las que acabamos de referirnos en el apartado anterior.

## **V. CONTENIDO DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL INVESTIGADOR CONTRATADO EN VIRTUD DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO**

A pesar de la enorme complejidad que para los gestores de los recursos humanos plantea toda esta pléyade de contratos laborales para el personal investigador, la consecuencia inmediata que se deriva de la naturaleza laboral de este personal no es otra que la aplicación directa, inmediata y preferente sobre el Estatuto de los Trabajadores del régimen establecido expresamente en el EBEP para todos los empleados de la Administración y, por tanto, también para los investigadores sometidos a un contrato de trabajo. Así se deriva también de las Instrucciones del MAP de 5 de junio de 2007 para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos. Esta aplicación directa de las normas contempladas en el EBEP afecta de modo especial a las materias que a continuación se indican.

## **1. El régimen de acceso a las universidades y organismos públicos. Especial referencia a la conformación del órgano seleccionador**

Se extiende el régimen de acceso previsto en el Estatuto Básico a todos los contratos laborales que celebre la universidad con su personal investigador. Supone ello el necesario respeto a todos los principios enumerados en el artículo 55 del EBEP, esto es, del principio de publicidad, transparencia, imparcialidad y profesionalidad, independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones a desarrollar y el de agilidad en los procesos de selección (12). La contratación de personal laboral no está sometida a la exigencia del requisito de la nacionalidad por lo que, en consecuencia, podrán contratarse a investigadores nacionales de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o extranjeros de países no comunitarios que tengan su residencia legal en España.

Especial trascendencia tienen las nuevas reglas de conformación de los órganos de selección del personal investigador. El art. 60.1 del Estatuto Básico se decanta definitivamente por la composición colegiada de los órganos responsables de los procedimientos selectivos. Ello tiene una consecuencia inmediata: la imposibilidad de que esta tarea selectiva pueda recaer en órganos de naturaleza unipersonal. Por otra parte, su conformación ha sido objeto de importantes modificaciones. Obliga a las universidades a que la constitución de los órganos encargados de la selección de su personal investigador se ajuste a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros y a tender a la paridad entre mujer y hombre, toda vez que su incumplimiento originaría la nulidad de pleno derecho de la composición del órgano y, en su caso, del procedimiento selectivo seguido. Las nuevas normas impiden, asimismo, que el personal de elección o designación política, que los funcionarios interinos y que el personal eventual puedan formar parte de dichos órganos.

---

(12) A todo ello habría que añadir los criterios relativos a los procedimientos de selección de investigadores a los que se refiere la *Recomendación de la Comisión de 11 de marzo de 2005 relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores*, que proclama la necesidad de establecer procedimientos de contratación abiertos, transparentes, eficientes, convenientes e internacionalmente comparables, así como adaptados a los puestos ofertados.

Por último, exige que la pertenencia a los órganos de selección sea siempre a título individual, sin que pueda ésta ser ostentada en representación o por cuenta de nadie. La Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público se había mostrado muy crítica con el empleo de estas técnicas por entender, ya no sólo que carecen completamente de cualquier tipo de justificación objetiva, sino también por resultar contrarias a los principios de especialización, imparcialidad y profesionalidad que deben regir en este ámbito como garantía del derecho fundamental para el acceso a la Administración establecido en el artículo 23.2 de la Constitución española. Con ello se pretende poner freno a algunas prácticas extendidas en la mayor parte de las universidades numerosas Administraciones consistentes en la designación de los miembros que han de conformar los órganos de selección en representación de determinadas organizaciones sindicales, de grupos políticos o de cualquier otro tipo de asociación u organización, cuando no en la atribución de su presidencia a sus representantes electos, al margen por completo de las exigencias de los principios de profesionalidad y especialidad.

El establecimiento de estas cautelas resulta lógico si se quiere evitar que el principio de imparcialidad adquiera un cariz meramente retórico. La objetividad e imparcialidad del órgano seleccionador, tal como se predica en el apartado primero del artículo 60, requiere garantizar al máximo la actuación independiente y además técnica de cada uno de sus miembros, lo que obviamente exige aislarlos de cualquier tipo de influencia o injerencia, sobre todo política. Paso esencial para conseguir este objetivo es evitar que puedan formar parte del órgano colegiado los cargos políticos, así como el personal eventual por la especial naturaleza de las funciones que ejercita y, sobre todo, por su peculiar forma de acceso a la Administración al margen por completo de cualquier procedimiento que permita acreditar su mérito o capacidad.

Uno de los principales problemas que se pueden plantear en esta materia es el relativo a la determinación de qué ha de entenderse por personal de elección o designación política en el ámbito universitario. La cuestión no es en modo alguno baladí, en la medida en que de su interpretación puede resultar la exclusión de algunas figuras que hasta ahora se suelen utilizar con toda normalidad para la conformación de las comisiones de selección del personal investigador en las universidades públicas. Es lo que sucede con el cargo del Rector, con los Vice-

rectores, Gerentes, Decanos y Directores de Departamento o de Centro. Pues bien, para guiarnos en esta labor interpretativa podemos partir de los criterios elaborados por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, a raíz de las consultas realizadas por algunas Administraciones y, más concretamente, de la contestación emitida a la cuestión planteada el 13 de febrero de 2008 por la Universidad de Salamanca (nº de referencia C58/08) acerca de la posible participación de estos cargos en las distintas comisiones seleccionadoras de la universidad.

En el concepto de «personal de elección política» se incluye cualquier cargo público de carácter representativo de primer grado, es decir, aquellos que derivan directamente del ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos como elector (art. 23.1 de la Constitución) y como elegible (art. 23.2 de la Constitución) en elecciones periódicas por sufragio universal. Este planteamiento resultaría plenamente coherente con la finalidad a la que responde este precepto, que no es otra que la de asegurar la imparcialidad y objetividad de los órganos de selección que han de ejercitar facultades de discrecionalidad técnica, ciertamente difíciles de controlar, afianzando su profesionalidad y, sobre todo, su neutralidad política. Así interpretada, esta exclusión incide de lleno en la conformación de los tribunales en el ámbito local, toda vez que el art. 4 del *Real Decreto 896/1999, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local*, atribuye directamente al Presidente de la Corporación (o al miembro de la misma en quien delegue) la condición de presidente del tribunal (13). Obviamente dicho precepto habrá que entenderlo implícitamente derogado tras la entrada en vigor del Estatuto Básico y en aplicación de lo dispuesto en la letra g) de su Disposición Derogatoria Única.

---

(13) Conviene recordar en este punto que el artículo seis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, como es lógico, no requiere ningún requisito de formación de los posibles candidatos elegibles. Atribuye directamente la condición de elegible a los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en ninguna de las causas de inelegibilidad que en dicho precepto se contemplan. En el ámbito universitario, por el contrario, la elección de todos los miembros unipersonales de gobierno de la universidad se realiza al menos entre quienes ya poseen la condición de funcionarios del grupo A de titulación (actualmente Subgrupo A1) que pertenecen al cuerpo de catedráticos o profesores titulares de universidad, según los casos.

La acotación del concepto de «elección política» al ámbito del derecho fundamental de participación política del art. 23 de la Constitución —a través de las elecciones periódicas— haría dudosamente aplicable dicho concepto a la realidad universitaria. Si bien es cierto que los cargos universitarios mencionados actúan como órganos unipersonales de gobierno y representación de la universidad, el fundamento último de su elección por la propia comunidad universitaria (14) habría que encontrarlo más bien en el derecho fundamental de autonomía universitaria proclamado en el artículo 27.10 de la Constitución.

Mayores problemas interpretativos, a nuestro juicio, puede plantear la delimitación en el ámbito universitario de lo que haya de entenderse por personal de «designación política». En principio, parece claro que el personal de designación política no debe identificarse sin más con quienes son nombrados por el procedimiento de libre designación, pues éste es meramente una de las formas que existen para la provisión de los puestos de trabajo. En la consulta antes mencionada, la Dirección General de Función Pública identifica directamente al personal de designación política con el nombramiento de los «altos cargos» de la Administración, apoyándose fundamentalmente en el dato de que los Reales Decretos que aprueban cada año la oferta de empleo público vienen excluyéndolos sistemáticamente de la posibilidad de formar parte de los órganos de selección. A raíz de este planteamiento, realiza una interpretación analógica de lo que ocurre en el ámbito de la Administración General del Estado con la *Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado*, que considera como alto cargo, cualquiera que sea su denominación, aquéllos cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros (letra m) de su art. 3.2.

A partir de ahí, realiza una traslación analógica de estas prescripciones al ámbito de la Universidad para concluir que el criterio relevante debe ser también en este ámbito el del órgano del que proviene el nombramiento. Ello lleva a concluir que el Rector tiene la consideración de «personal de designación política» y que, en consecuencia, no puede for-

---

(14) El Rector, por ejemplo, es elegido o bien por el Claustro o bien por la comunidad universitaria mediante elección directa y sufragio universal entre funcionarios en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que en ella prestan sus servicios (art. 20 de la LO 6/2001, de 21 de diciembre).



mar parte de las comisiones de selección que se constituyan en la universidad, en la medida en que su nombramiento corresponde al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 20 de la LOU).

Por lo que respecta a los demás cargos unipersonales universitarios, la Dirección General de Función Pública llega a la conclusión de que los Vicerrectores no tendrían esta consideración de personal de designación política por ser nombrados discrecionalmente por el propio Rector (art. 21 de la LOU). Lo mismo ocurriría con la figura del Gerente, que también estaría excluida de la consideración de «personal de designación política» por ser una figura netamente profesional, un cargo de carácter directivo público al que corresponde la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad (art. 23 de la LOU). La misma consideración de profesionalidad directiva ostentan los Directores de departamentos o de centro y los Decanos de centros (arts. 24 y 25 de la LOU). En este caso, aunque la elección corresponde a los propios miembros del Consejo de Departamento y de la Junta de Facultad o centro, respectivamente, el nombramiento no lo efectúa el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, sino el Rector.

En definitiva, pues, sólo el Rector debería excluirse de las comisiones de selección del personal vinculado a proyectos de investigación por ser considerado un órgano de designación política. El resto de órganos unipersonales de gobierno de la universidad —Vicerrectores, Gerente, Directores de Departamento y Decanos— podría pertenecer a los órganos selectivos atendiendo, claro está, al correspondiente criterio de especialidad y profesionalización.

La exclusión del personal interino obedece, no obstante, a otras circunstancias. En este caso ya no se trataría de evitar las intrusiones de naturaleza política en el proceso seleccionador, aunque ciertamente el personal interino puede resultar más influenciable que el personal fijo. Se trataría, sin más, de introducir cierta lógica en este ámbito y de impedir que funcionarios que están ocupando sólo temporalmente puestos en la Administración y que muy posiblemente no han superado las pruebas selectivas convocadas al efecto para el acceso a un determinado Cuerpo de funcionarios, puedan juzgar el mérito y capacidad de otros candidatos.

En este sentido, llama la atención que se prohíba la participación de los funcionarios interinos en los órganos seleccionadores pero que no se recoja ninguna disposición similar respecto del personal laboral temporal

o indefinido, a pesar de que las normas contempladas en este precepto son aplicables para la conformación de los órganos colegiados de selección de todos los empleados, ya sean laborales o funcionarios. Una interpretación teleológica o finalista del precepto debería también apuntar a la exclusión de este tipo de personal no fijo de los órganos seleccionadores del personal laboral investigador por ser lo más razonable al cumplirse también en este colectivo las mismas notas que han llevado al legislador básico estatal a adoptar estas cautelas.

El marco regulador contemplado en este precepto tiene como colofón la regla general establecida en este apartado y que viene a exigir que la participación de los miembros del tribunal o comisión seleccionadora lo sea a título individual y no en «representación o por cuenta de nadie». Ciertamente nos encontramos ante una cláusula bastante confusa y que, al menos en principio, no parece remitir a la figura civil del mandato o representación, tal como parecería deducirse de los términos textuales empleados por el legislador básico. Su literalidad sólo resulta entendible si se tienen en cuenta los avatares de que fue objeto este precepto durante su tramitación parlamentaria.

Efectivamente, en el borrador de Estatuto Básico elaborado por el Gobierno —y publicado en la página Web del Ministerio de Administraciones Públicas— no existía este párrafo tercero y su contenido actual se integraba directamente en las prohibiciones contempladas en el párrafo segundo del artículo 60 en los siguientes términos: «*Asimismo, no podrán designarse miembros de los órganos de selección por las asociaciones, organizaciones sindicales o entidades representativas de intereses sectoriales o de los empleados públicos ni por los órganos unitarios de representación del personal*». Con esta prohibición se pretendía reaccionar fundamentalmente contra la conocida cuota de participación sindical en la designación del órgano y dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos para potenciar la imparcialidad de las comisiones y tribunales seleccionadores. Al igual que en el párrafo anterior se pretendía aislar al órgano de selección de injerencias políticas, ahora se trataba de blindarlo frente a cualquier tipo de intromisión de naturaleza sindical primordialmente, impidiendo la participación en estos órganos de representantes de los sindicatos, de los órganos unitarios de representación o de cualquier otro tipo de asociación funcional, como resultaba ya práctica habitual en muchas de nuestras Administraciones Públicas.

Sin embargo, debido fundamentalmente a la oposición que los sindicatos mostraron hacia los términos literales en que se formulaba este precepto, acabó suprimiéndose directamente la referencia a las organizaciones sindicales y a las demás estructuras organizativas, lo que ha sido un factor determinante de la importante dosis de ambigüedad que ahora presenta este apartado (15). Parece razonable interpretar que el precepto no impide que puedan formar parte del órgano seleccionador miembros que estén afiliados a un sindicato, que formen parte de los órganos de representación unitaria de los empleados (delegados de personal, miembros de la Junta de Personal o del Comité de Empresa) o que pertenezcan a cualquier otro tipo de organización o asociación profesional siempre, claro está, que reúnan los demás requisitos de profesionalidad e imparcialidad establecidos en el párrafo primero del art. 60. Lo que se veta es la posibilidad de que este tipo de estructuras pueda designar o proponer a sus miembros, como en algunas Administraciones es ya lo habitual (16). En este caso podrían surgir dudas razonables acerca de la independencia y objetividad de su actuación, esto es, de si sus decisiones responden meramente a un juicio técnico y profesional, como es dable esperar o si, por el contrario, obedecerían al puro clientelismo y a la búsqueda del beneficio de los intereses de la organización que los ha propuesto o de sus miembros.

Estas garantías, en definitiva, consisten básicamente en el establecimiento de ciertas prohibiciones para la conformación de las comisiones de selección del personal investigador, lo que puede suponer un importante punto de inflexión en las reglas para su composición en el ámbito de la Universidad, pues es común que algunos de sus miembros sean designados directamente por las Juntas de Personal del Personal Docente e Investigador de la Universidad (17).

---

(15) Como ha resaltado SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Como Ulises en la cueva de Polifemo, los sindicatos han logrado sustituir su nombre por el de "nadie", también sin duda para escapar de una situación incómoda para sus intereses, con el resultado de cambiar una norma clara por otra ambigua», *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, en la obra colectiva coordinada por este mismo autor y editada por Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 408.

(16) Véase, por ejemplo, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora de 10 de diciembre de 2001 (RJ 2002, 275).

(17) Buen ejemplo de ello podemos encontrar en el art. 9 del *Reglamento de procedimiento para la contratación de personal con cargo a proyectos de I+D+i con financiación externa de la Universidad de Castilla-La Mancha*, que prevé la presencia en dichas comisiones de selección de dos miembros designados directamente por la Junta de PDI.

## 2. Los derechos de naturaleza individual y colectiva

Resultan aplicables al personal laboral de la Administración todo el elenco de derechos de naturaleza individual y colectiva contenido en los artículos 14 y 15 del Estatuto Básico, excepto el de la inamovilidad, que sigue siendo exclusivo de los funcionarios públicos. Ello contrasta notablemente con la falta de mención específica a los derechos de los investigadores que se observa en la correspondiente normativa sectorial (18). Pues bien, entre los derechos existen algunos puntos dignos de mención por las dificultades que existen incluso para encontrar su equivalente en el ámbito del Derecho Laboral. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el derecho a «la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos» o los matices que introduce el apartado h) del art. 14 al referirse al «acoso laboral» como figura diferenciada de otras formas de acoso hasta ahora recogidas en el Estatuto de los Trabajadores y relacionándolo con las condiciones de trabajo que sean o puedan ser utilizadas en un sentido negativo contra el investigador (19).

Cabría plantearse la incidencia que puede tener en el régimen del personal investigador el derecho contemplado en la letra c) de dicho precepto, toda vez que consagra el derecho a la progresión en la carrera

---

(18) Así ocurre con los investigadores sometidos al contrato en prácticas al que se refiere el art. 8 del RD 63/2006 o con el contrato especial de prácticas contemplado en el punto b) del art. 1 del artículo 17 de la Ley 13/1986 para los doctores, que sólo ha hecho mención recientemente a que «las situaciones de incapacidad temporal, maternidad y adopción o acogimiento durante el período de duración del contrato, interrumpirán su cómputo». Al respecto, habría que tener en cuenta la *Recomendación de la Comisión de 11 de marzo de 2005 relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores*.

(19) Seguimos en este punto a DEL REY GUANTER, Salvador, «Empleo público y empleo privado: reflexiones a la luz del Estatuto Básico», en la obra colectiva titulada *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, dirigida por Salvador DEL REY GUANTER, Manuel FÉREZ FERNÁNDEZ y Esther SÁNCHEZ TORRES, La Ley, 2008, pp. 112 y ss. Resalta el autor que el concepto de acoso laboral es diferente de los conceptos que utiliza el Estatuto de los Trabajadores, pues hasta ahora sólo se ha contemplado el acoso sexual, el acoso por razón de sexo y el acoso por orientación sexual, a lo que se ha unido el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicción, discapacidad o edad, pero no ha existido una conceptualización jurídica positiva diferenciada de un acoso laboral. El denominado mobbing o acoso moral se refería a una conducta de acoso que podría englobar las causas menos tratadas legalmente que las de acoso sexual o por razón de sexo, ahora específicamente recogidas en el art. 7 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

profesional y promoción interna según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación, y que después concreta el art. 19 para el personal laboral. El reconocimiento de este derecho, que contrasta con la parquedad establecida en los artículos 23 y 24 del Estatuto de los Trabajadores, incide de lleno en el personal investigador de carácter indefinido contemplado en el punto tercero del art. 17 de la Ley 13/1986, para el que, por cierto, abre nuevas expectativas la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la LOU. Recordemos que dicha disposición contiene un mandato para que el Gobierno elabore un nuevo estatuto del personal docente o investigador que incluya una «estructura de carrera funcional» que esté basada en la obtención de méritos docentes o investigadores.

Especial atención pueden comportar también para este colectivo de personal el derecho a que la Administración adopte medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, que después el art. 49 concreta en un listado de derechos, como el derecho a un permiso por parto o por adopción o acogimiento de dieciséis semanas ininterrumpidas, el permiso de 15 días por paternidad para esos mismos supuestos o el permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria. Estos preceptos resultan directamente aplicables a todo el personal laboral, tal como han interpretado las Instrucciones del Ministerio de Administraciones Públicas de 13 de noviembre de 2007. Asimismo, resultarían aplicables a todo el personal investigador contratado, ya lo sea con carácter temporal o con carácter indefinido, toda vez que los bienes y valores constitucionales que están detrás de estos derechos impedirían hacer una distinción en virtud únicamente de la nota de temporalidad de su relación (20). Sin embargo, hasta ahora ello sólo ha tenido

---

(20) Recordemos incluso que las Sentencias del Tribunal Constitucional 240/1999, de 20 de diciembre y 203/2000, de 24 de julio, han extendido el régimen de algunas situaciones administrativas también para el personal funcionario interino en virtud de los valores constitucionales que con dichas situaciones se pretende proteger. Han establecido que la diferencia de trato entre el funcionario interino y el funcionario de carrera resulta contraria a las exigencias del derecho a la igualdad proclamado en el art. 14 de la Constitución, toda vez que la excedencia para el cuidado de los hijos menores, además de cooperar al efectivo cumplimiento del deber de los padres de prestar asistencia de todo orden a los hijos durante su minoría de edad (art. 39.3 CE), constituye un derecho atribuido por el legislador a trabajadores y empleados públicos en orden a hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de garantizar el instituto de la familia (art. 39.1 CE).

una fímda plasmación en la Ley 13/1986, que sólo a raíz de la Ley 4/2007, de 12 de abril, para la igualdad de mujeres y hombres, ha previsto estas eventualidades para los contratos en prácticas celebrados para la incorporación de investigadores doctores al sistema español de ciencia y tecnología. En estos supuestos se contempla de forma manifiesta la interrupción del plazo máximo de cinco años al que se someten estos contratos en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad y adopción o acogimiento durante el período de duración del contrato (21).

Por lo que respecta a los derechos ejercidos de forma colectiva, el art. 15 del Estatuto Básico les reconoce explícitamente el derecho a la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva (22) y a la participación en la determinación de sus condiciones de trabajo, el derecho de reunión, al ejercicio del derecho de huelga y al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo. La principal novedad que se produce en este ámbito vendría referida a la posibilidad de que se pueda llevar a cabo una negociación conjunta de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública. No obstante, la eventualidad de creación de Mesas conjuntas de negociación sólo se ha previsto específicamente para las Administraciones territoriales, esto es, para el ámbito de los empleados públicos de la Administración General del Estado, para cada una de las

---

(21) Todo ello a pesar de que el art. 15.6 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, reconoce a los trabajadores con contratos temporales y de duración determinada los mismos derechos que los trabajadores con contratos de duración indefinida, sin perjuicio, no obstante, de las particularidades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas expresamente previstas en la Ley en relación con los contratos formativos. Asimismo, cuando corresponda en atención a su naturaleza, cabe la posibilidad de que tales derechos sean reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado.

(22) En este sentido, llama la atención alguna de las cláusulas contenidas en ciertos modelos tipos de contratación del personal investigador, tal como ocurre con el Anexo IV del modelo de contratación de personal por obra o servicio determinado con cargo a proyectos de I+D+I de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el que se detallan las obligaciones de la Universidad y se recoge expresamente que «al presente contrato no le será de aplicación ningún convenio colectivo del personal laboral de las Universidades que en conjunto o individualmente consideradas puedan existir». Se trataría de una cláusula de dudosa legalidad, no ya sólo porque parece negar el derecho a la negociación colectiva en este concreto ámbito, en contra de lo que reconoce el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado público, sino también porque la regulación laboral que de estas figuras contractuales se hace está plagada de remisiones a la negociación colectiva sectorial estatal y de ámbito inferior, incluidos los convenios de empresa.

Comunidades Autónomas, en las Ciudades de Ceuta y Melilla y en cada una de las Administraciones Locales. Conviene recordar que la negociación para determinar las condiciones de trabajo del personal investigador se rige por entero por la legislación laboral (art. 32 del EBEP) y a sus reglas, por tanto, tendrá que someterse.

### **3. El nuevo código de conducta, los deberes y el régimen disciplinario**

Frente a los escasamente seis deberes genéricos para los trabajadores que contempla el Estatuto de los Trabajadores, los artículos 52 y siguientes del Estatuto Básico desarrollan con detalle un amplio listado de deberes, principios éticos y de conducta de todos los empleados públicos y, en consecuencia, también del personal investigador contratado. El código de conducta no sólo impone obligaciones y deberes de comportamiento del personal, sino que también está llamado a desempeñar un importantísimo papel en la determinación final del régimen disciplinario, toda vez que los principios y reglas que contienen informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Otra de las importantes novedades contempladas en el Estatuto es la relativa a la unificación del régimen disciplinario para los dos colectivos de personal de la Administración, para el personal funcional y para el personal laboral. Ello se va a traducir en mayores garantías para el personal laboral, pero también en mayores niveles de exigencia, lo que se ve, por ejemplo, reflejado en la fijación de los plazos de prescripción de las faltas y de las sanciones.

Efectivamente, el art. 93 del Estatuto somete a ambos colectivos a las normas previstas en su Título VII, de tal forma que «el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral». Ello supone, por lo pronto, la aplicación de los principios aplicables al ejercicio de la corrección disciplinaria por parte de la Universidad de las infracciones que pueda cometer su personal investigador. En este sentido, supone una importante novedad el principio de la presunción de inocencia, toda vez que dicho principio sólo juega en el ámbito de un proceso laboral, pero no rige en el ámbito del proceso disciplinario que se lleve a cabo en el ámbito de las empresas privadas, según se ha venido reconociendo jurisprudencialmente. En el ámbito

público, sin embargo, dicho principio rige también en el procedimiento disciplinario.

En virtud del principio de legalidad y tipicidad, las infracciones y sanciones del personal laboral deberán estar previstas en las normas y en los correspondientes convenios colectivos. De hecho, las faltas muy graves contempladas en el art. 95.2 del Estatuto son las mismas para ambos colectivos. A partir de este listado, los convenios colectivos pueden establecer otras faltas muy graves y determinar las faltas graves y leves para el personal laboral. Otra importante novedad, y a diferencia de lo que ocurre en la normativa laboral, es la relativa a la imposición de sanciones por faltas muy graves y graves, que sólo podrá realizarse a través del correspondiente procedimiento disciplinario basado en los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto investigador responsable. En dicho procedimiento, y también a diferencia de lo que ocurre en el ámbito laboral, deberá establecerse la correspondiente separación entre la fase instructora y la sancionadora, que tendrá que ser encomendada a órganos diferentes.

Puede decirse que en todos estos aspectos el Estatuto Básico beneficia al personal laboral de la Administración al establecer criterios más garantistas que los previstos para los trabajadores de una empresa privada. Otros, sin embargo, les pueden resultar, en términos generales, bastante menos beneficiosos por venir así exigidos por el interés público. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con la determinación del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones muy graves que, frente a los sesenta días previstos en el Estatuto de los Trabajadores, se prolonga a tres años desde la comisión de la falta en el ámbito de la Administración (23).

También existen significativas novedades en materia de sanciones disciplinarias. La más relevante, sin duda, es la relativa a los efectos del despido disciplinario. Por un lado, efectivamente, para el personal laboral sólo podrá imponerse esta sanción en caso de faltas muy graves y comportará automáticamente la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaba, de forma paralela

---

(23) Efectivamente, mientras que el art. 60.2 del Estatuto de los Trabajadores ha previsto que las faltas leves prescriban a los diez días; las graves, a los veinte días, y las muy graves, a los sesenta días a partir de la fecha en que la empresa tuvo conocimiento de su comisión y, en todo caso, a los seis meses de haberse cometido; el Estatuto Básico ha previsto un plazo de prescripción de 3 años para las faltas muy graves; 2 años para las graves y 6 meses para las leves.



a lo que ocurre con la separación de servicio de los funcionarios públicos. De otro lado, cuando el despido sea declarado improcedente, procederá automáticamente la readmisión, aunque de esta medida sólo puede beneficiarse el personal laboral fijo, y no el indefinido (24) (art. 96.2 del EBEP).

Ello supone una evidente diferencia respecto de lo que ocurre en el ámbito del Estatuto de los Trabajadores, toda vez que su art. 56 concede el derecho de optar a favor del empresario entre la readmisión del trabajador improcedentemente despedido o el pago de una indemnización. En este caso, el principio de legalidad ha llevado a la adopción de esta solución. Ello es lógico si se tiene en cuenta que la Administración no es un empresario privado, sino que tiene un estatus constitucional que le obliga a actuar de acuerdo siempre con la legalidad vigente. Por eso, no se aviene a esa premisa la facultad de despedir cuando no exista una causa objetiva legalmente prevista. Además, esta medida supone una importante garantía del cumplimiento de los principios constitucionales que rigen en el acceso a la Administración, toda vez que, como puso de manifiesto el Informe del Comité de Expertos, bastaría con despedir al candidato seleccionado en función de estos principios sin una causa legal para burlar por completo los principios de igualdad, mérito y capacidad.

## **VI. POSIBILIDAD DE NOMBRAMIENTO DE INTERINOS CON CARGO A PROYECTOS DE I+D PARA EVITAR LA «INDEFINICIÓN» DE LOS CONTRATOS LABORALES TEMPORALES**

### **1. Problemas que puede plantear la contratación del personal investigador, especialmente cuando se recurre al contrato para obra o servicio determinado**

Ciertamente la contratación del personal investigador a través de los contratos de trabajo de carácter temporal exige un importante esfuerzo

---

(24) Conviene tener en cuenta, no obstante, la interpretación jurisprudencial que de este aspecto está realizando la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Así, la STS de 2 de febrero de 2009 (Sala 4ª), dictada en unificación de doctrina, ha supuesto la aplicación del convenio colectivo del personal laboral de un Ayuntamiento con preferencia sobre el Estatuto Básico, reconociendo a un trabajador indefinido el derecho de opción ante un despido improcedente porque así lo contemplaba su convenio. Ha considerado que la aplicación del art. 96.2 del EBEP sólo a los trabajadores fijos deja sin sentido la especial protección que contempla dicho precepto para los trabajadores que tengan contrato indefinido, si así está previsto en el convenio colectivo que les resulte aplicable.

para los gestores de las correspondientes unidades de investigación de las universidades públicas, que deberán estar muy pendientes de todas las cautelas que establece la legislación laboral para este tipo de contratación para evitar, entre otros, los efectos que puede suponer la contratación temporal irregular, aunque éstas no son las únicas cautelas.

Efectivamente, la nueva redacción dada al art. 49.c del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, ha introducido importantes modificaciones en el régimen de extinción de los contratos por obra y servicio que, recordemos, es una de las modalidades más usuales de contratación del personal investigador por parte de las universidades Públicas. Aunque los contratos se extinguen por la expiración del tiempo convenido o por la realización de la obra o servicio objeto del contrato, a su finalización se generará el derecho del trabajador a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar ocho días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación, salvo que se trate de un contrato de interinidad o de alguno de los contratos formativos. Se trata, pues, de un importante aspecto a tener en cuenta cuando los contratos se realicen a cargo de proyectos de I+D.

Pero éstas no son las únicas cautelas. Expirada dicha duración máxima o realizada la obra o servicio objeto del contrato, si no hubiera denuncia y el investigador continuara en la prestación laboral, el contrato se considerará prorrogado tácitamente por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario que acredite la naturaleza temporal de la prestación. Asimismo, otro de los problemas más acuciantes para las universidades públicas que puede presentar la contratación laboral temporal de su personal investigador viene dado precisamente por el riesgo de las universidades y organismos públicos de incurrir en una contratación temporal irregular, con las consecuencias que ello tiene en el ámbito laboral, que convierte automáticamente el contrato temporal en un contrato indefinido o fijo (25). En el ámbito de la Administración existe un gran recelo hacia los efectos

---

(25) Sobre las dificultades que existen para deslindar la fase de beca de la del contrato laboral nos remitimos, entre otras, a las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2008, de 22 de noviembre de 2005 y de 13 de junio de 1988; así como a la STSJ de Canarias de 28 de marzo de 2008, que contempla la conversión en indefinido de los sucesivos contratos laborales de obra y servicio de los que había sido objeto la becaria recurrente.

perversos que pueden esconderse tras una contratación temporal irregular, pues en no pocas ocasiones éstas se han buscado conscientemente y han acabado convirtiéndose en la excusa perfecta para permitir la entrada y permanencia en el empleo público de trabajadores que han accedido a la Administración a través de un contrato temporal en el que las garantías sobre la igualdad, mérito y capacidad aparecen considerablemente disminuidas.

Efectivamente, los puntos 2, 3 y 5 del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, tras las reformas introducidas por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, prevén la conversión del contrato temporal en fijo cuando el investigador no haya sido dado de alta en la Seguridad Social, cuando su contrato temporal haya sido celebrado en fraude de ley y cuando, en un periodo de treinta meses, haya estado contratado durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo puesto de trabajo con la misma empresa, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada. Posibilidad, esta última, que afecta especialmente a los contratos por obra o servicio determinado a través de los que se suele canalizar la contratación de los investigadores en las universidades públicas.

Ello ha planteado un importante debate teórico acerca de las consecuencias que la aplicación de esta sanción que prevé el Derecho Laboral en el ámbito de las Administraciones públicas (26). La postura del Tribunal Supremo en materia de irregularidades cometidas por las Administraciones Públicas en materia de contratación laboral no ha respondido nunca a criterios uniformes sino que, por el contrario, puede decirse que con el paso del tiempo ha ido matizando sus concluyentes resoluciones iniciales

---

(26) Pueden consultarse, entre otros muchos autores, a GARCÍA LÓPEZ, Rafael, «La contratación laboral temporal en las Administraciones Públicas», *Revista Española del Derecho del Trabajo*, nº 44, 1990; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, «¿Es aplicable el artículo 23.3 de la Constitución al personal laboral de las Administraciones Públicas?», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 72, 1995; PRADOS DE REYES, Francisco, «Las peculiaridades de la relación de trabajo en el empleo público (II)», *Actualidad Laboral*, nº 17, 1990; MARTÍNEZ ABASCAL, Vicente Antonio, *La laboralización de la función pública*, 1996; LIMÓN LUQUE, Miguel Ángel, «La igualdad en el acceso del personal laboral a la función pública: las limitaciones en la aplicación del Derecho del Trabajo», *Revista del Trabajo*, nº 99, 1990; FOLGUERA CRESPO, José, «Contratación temporal de las Administraciones Públicas. Diversidad de criterios jurisdiccionales», *Actualidad Laboral*, nº 18, 1992.

en las que mantuvo que estas irregularidades formales no transformaban la relación laboral en indefinida, en aras a los principios de igualdad de oportunidades y de mérito y capacidad, que han de respetarse en favor de todos los ciudadanos que deseen acceder a la función pública, mediante el oportuno procedimiento de selección y tal como consagra la Constitución en sus artículos 14 y 103.3. Tras una cambiante jurisprudencia, a finales de los años noventa mantuvo una postura conciliadora de ambos intereses en juego. Ello lo hizo a través de su sentencia de 7 de octubre de 1996 —dictada para la unificación de la doctrina de la Sala de lo Social—, en la que vino a introducir ciertas matizaciones a la aplicación del Derecho del Trabajo en la Administración (27).

En ella consideró que *«la contratación laboral en la Administración Pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su consideración, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido»*. Nos encontramos nuevamente con una importante modulación del Derecho laboral cuando el empleador tiene la consideración de Administración Pública. Efectivamente, el trabajador injustamente despedido por la Administración y posteriormente readmitido al ser declarado su despido nulo o improcedente, no va a adquirir la consideración de trabajador fijo de plantilla. Simplemente se va a considerar que está vinculado a la Administración por un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

Según se desprende de la prolija jurisprudencia dictada durante estos años, el trabajador fijo de plantilla sería aquél que, salvo que concurra cualquier causa legal que dé lugar a la extinción de la relación en virtud del despido, sería inamovible en su puesto de trabajo, por haber accedido al mismo a través del procedimiento legal o reglamentariamente previsto. Por el contrario, el trabajador sometido a la Administración en virtud de una relación laboral indefinida sería aquél que ve limitada su relación hasta que la plaza sea cubierta reglamentariamente de acuerdo con los principios de mérito y capacidad a los que hace referencia el artículo 103.3 de la Constitución. Esta diferenciación fue expresamente asumida por el Tri-

---

(27) El mismo pronunciamiento se reitera, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 10 y 30 de diciembre de 1996, 14 de marzo, 24 de abril de 1997, 20 de enero de 1998 y 28 de abril de 1998.

bunal Supremo en la Sentencia de 20 de enero de 1998 de la Sala de lo Social dictada en un recurso de casación para la unificación de doctrina. En concreto, ha considerado que *«el carácter indefinido del contrato implica desde una perspectiva temporal que éste no está sometido, directa o indirectamente a un término. Pero esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en la plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones Públicas. En virtud de estas normas el organismo afectado no puede atribuir la pretendida fijeza en plantilla con una adscripción definitiva del puesto de trabajo, sino que, por el contrario, está obligado a adoptar las medidas necesarias para la provisión regular del mismo y, producida esa provisión en la forma legalmente procedente, existirá una causa lícita para extinguir el contrato»*.

En la misma línea, en la STS de 27 de mayo de 2002, ha aclarado que una vez cubierta reglamentariamente la plaza ocupada por un trabajador indefinido, tras la superación del correspondiente procedimiento selectivo, no existe derecho a indemnización alguna a su favor, toda vez que la Administración no necesita seguir un procedimiento por despido objetivo, en la medida en que la extinción se habrá producido por aplicación de lo previsto en el art. 49.1.b) del Estatuto de los Trabajadores, esto es, por una causa válidamente consignada en el contrato y, en consecuencia, sin derecho a recibir ningún tipo de indemnización (28).

Esta línea jurisprudencial supuso la aparición en el ámbito de la Administración de una nueva figura, la del trabajador indefinido, que se ha erigido como un concepto jurídico diferente al del trabajador fijo o de plantilla. Sin embargo, no tenía ningún apoyo legal explícito, pues respondía por completo al intento realizado por el Tribunal Supremo para armonizar los principios constitucionales rectores del acceso al empleo público con la sanción de indefinición o fijeza que contempla el artículo

---

(28) También ha aplicado estas reglas especiales en el supuesto de cesión ilegal de mano de obra cuando la cesionaria de los trabajadores es la Administración Pública (STS de 12 de marzo de 2002, de 19 de junio y de 17 de septiembre de 2002). En estos casos, la Sala ha atemperado los efectos contemplados en el art. 43.3 del Estatuto de los Trabajadores «en beneficio del fraude en la contratación, llevando a sus últimas consecuencias la distinción entre trabajadores a tiempo indefinido y trabajadores fijos de plantilla, haciendo nuevamente gala de un principio no *pro sino contra* operario». DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, «El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 14, mayo de 2007, p. 7.

15 del Estatuto de los Trabajadores. Esta solución, por otra parte, no tenía ninguna correspondencia con los conceptos jurídicos del Derecho Laboral, donde ambas figuras se usan de forma indistinta para referirse a la misma realidad, esto es, para designar a aquellos empleados cuyo nexo contractual con la entidad empleadora no es de carácter temporal, sino que se ha constituido con vocación de permanencia. Ello explica que generalmente se haya venido admitiendo que trabajador fijo o trabajador de plantilla se refiere al vinculado a la empresa con contrato indefinido.

## **2. Las respuestas que da el Estatuto Básico al problema de la indefinición de los contratos**

Ya desde el propio Estatuto de los Trabajadores, a raíz de la reforma introducida por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, se habían intentado mitigar algunos de los efectos que la sanción de indefinición de los contratos provoca en el ámbito de las Administraciones Públicas. Esta intención se ha visto reflejada en su Disposición Adicional Decimoquinta, en la que se ha dispuesto que, si bien el régimen establecido en su art. 15.5 para la concatenación de contratos resulta también aplicable en la Administración, surtirá efectos sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios y de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

Desde el ámbito del Derecho Administrativo la principal aportación que ha introducido el Estatuto Básico en este sentido es la de dar cobertura legal a este nuevo concepto que había sido creado por obra de la jurisprudencia, al distinguir en su artículo 11 las tres modalidades de personal laboral existentes en la Administración: la del personal laboral fijo, indefinido o temporal. A pesar de que hubiera sido deseable que el legislador introdujera mayores dosis de seguridad jurídica en esta materia y hubiera concretado las consecuencias jurídicas de esta distinción, hemos de entender que con la consagración legal de esta figura ha querido asumir todas las especialidades que, al menos hasta ahora, ha venido introduciendo la jurisprudencia. Habría venido a asumir, en consecuencia, que el personal indefinido se somete a unas reglas y a un régimen jurídico parcialmente distinto del aplicable a los trabajadores que tienen la consideración de fijos.

Significa ello que cuando la Administración se encuentre con un trabajador declarado indefinido en virtud de una sentencia judicial firme, deberá convocar las correspondientes pruebas selectivas para la ocupación definitiva de ese puesto de trabajo, de tal manera que si el trabajador que de manera indefinida está ocupando ese puesto no obtiene la mejor puntuación, la falta de superación de dichas pruebas selectivas será considerada como «causa lícita» de extinción de la relación. Al considerarse, pues, que concurre una causa lícita, habrá de entenderse que el trabajador no tendrá derecho alguno a indemnización toda vez que, en rigor, no se podría hablar ya de un despido improcedente. En definitiva, pues, el trabajador irregularmente contratado por la Administración sólo tendría derecho a ocupar temporalmente un puesto concreto de trabajo hasta su ocupación definitiva, como si se tratara de un contrato de trabajo de interinidad y, por tanto, sin derecho alguno a indemnización cuando se produzca su cese definitivo. Acontece, no obstante, que la aplicación de esta doctrina general en el ámbito universitario por la sucesión de contratos de trabajo temporales con el personal investigador puede ser todavía más problemática si tenemos en cuenta que todos estos contratos suelen estar ligados a proyectos de I+D, por lo que no resulta nada fácil que la Administración convoque reglamentariamente el puesto de trabajo afectado y que, por su propia naturaleza, es estrictamente de carácter temporal.

Por aplicación, asimismo, de la línea apuntada en algunas Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 29 de noviembre de 2005, habrá que entender que la nota de la indefinición del contrato tiene también efectos a la hora de reconocer una posible suspensión del vínculo laboral. En este caso concreto, la Sala dedujo la inaplicación de la institución de la excedencia voluntaria especial que contempla el art. 10 de la Ley de incompatibilidades (la 53/1984) a los trabajadores indefinidos en virtud de la nota de provisionalidad y falta de fijeza que caracteriza a esta modalidad de trabajadores (29). En otras ocasiones se han introducido también impor-

---

(29) Entre otros argumentos, dirá la Sala que la incompatibilidad sobrevenida no puede dar al trabajador más derechos de los que tenía. La excedencia funciona como un garantía de la estabilidad y esta garantía no existe para el trabajador indefinido no fijo, que tiene un estatuto precario como consecuencia de su irregular contratación, pues la Administración está obligada a proveer la plaza de acuerdo con los procedimientos reglamentarios de selección. Asimismo, la excedencia voluntaria otorga un derecho preferente al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría, por lo que difícilmente podrá concederse al trabajador indefinido no fijo, toda vez que la relación de éste está vinculada exclusivamente al puesto de trabajo que ocupa.

tantes limitaciones para participar en los procedimientos de concursos de traslados, imposibilitando que los trabajadores indefinidos no fijos pudieran participar en los concursos de traslados por resultar esta medida contraria a la configuración jurisprudencial que se ha realizado de esta figura, así como a los principios constitucionales que regulan, no sólo el acceso, sino también la provisión de puestos de trabajo en la Administración.

Pues bien, además de estas importantes matizaciones que ha introducido la jurisprudencia durante estos años, también el Estatuto Básico contempla para el personal indefinido un régimen jurídico diferente del aplicable al personal fijo en algunos aspectos esenciales como, por ejemplo, en lo relativo a los efectos del despido improcedente, pues la readmisión automática sólo cabe para el personal fijo (30) (art. 96,2), o en los procesos de funcionarización, que no resultan extensibles a esta categoría de personal (Disposición Transitoria Segunda).

Por último, otra posibilidad que puede abrir el Estatuto es la relativa al recurso al nombramiento de funcionarios interinos para reconducir todos o algunas de las modalidades de contratación temporal que ahora utilizan las universidades públicas para la asunción de su personal investigador. A ello nos referiremos en el epígrafe siguiente.

### **3. El recurso al interinaje funcional como una posible vía alternativa a la contratación temporal laboral del personal investigador. Algunas propuestas de futuro**

El Estatuto Básico del Empleado Público ha ampliado considerablemente el ámbito del interinaje funcional en la Administración en claro paralelismo con algunas de las modalidades de la contratación temporal del ámbito laboral. Junto a los dos supuestos clásicos ya conocidos, esto es, la ocupación de una plaza vacante mientras se realiza el correspondiente procedimiento selectivo y la sustitución temporal del funcionario de carrera, la Administración ha sido expresamente habilitada para nombrar a funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal o por razones de exceso o acumulación de tareas. En este último

---

(30) Téngase en cuenta, no obstante, que la STS de 2 de febrero de 2009, dictada por la Sala de lo social en unificación de doctrina, ha reconocido el derecho de opción a un trabajador indefinido porque así lo había previsto su Convenio Colectivo, aplicando el principio de la norma más favorable y a pesar de lo dispuesto en el art. 96.2 del EBEF.



caso, no obstante, existe una importante limitación, toda vez que sólo puede recurrirse a este tipo de nombramientos por un plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses (art. 10.1 del EBEP). El objetivo confesado que se pretende conseguir en la Administración con la creación de estos nuevos supuestos no es otro que el de reducir al mínimo indispensable la utilización de figuras laborales de los contratos por obra y servicio y por circunstancias de la producción (según las Instrucciones del MAP de 5 de junio de 2007).

Ello supone ampliar considerablemente el baúl de instrumentos que puede usar la Administración para dar respuesta al problema de las vinculaciones estrictamente temporales, apartándose de esta manera de las notas de necesidad y urgencia que ha caracterizado clásicamente la figura del funcionario interino. Efectivamente, tras la prohibición de celebrar contratos temporales sometidos al Derecho Administrativo que estableció la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Administración se ha visto obligada a recurrir a los contratos temporales de carácter laboral, lo que ha tenido un especial reflejo en el ámbito del personal docente e investigador de las universidades públicas. De hecho, la LOU supuso una reconducción de las diversas modalidades de contratación administrativa hacia el ámbito del Derecho Laboral (art. 48), tanto para el personal docente e investigador como para el personal meramente investigador, que podrá ser contratado para el desarrollo de proyectos de investigación científica o técnica en virtud de un contrato para obra o servicio determinado.

Pues bien, la premisa de la que partimos en este estudio es que esta modalidad contractual laboral podría ser de cara al futuro reconducida al ámbito del interinaje funcional para la ejecución de programas de carácter temporal. Y ello porque, a falta de una mayor concreción por parte del legislador de desarrollo, se trata de una modalidad en blanco que todavía está por construir. A nuestro juicio, y al menos desde un punto de vista teórico, no existiría ningún inconveniente para considerar el desarrollo de un específico proyecto de investigación como un programa temporal, que quedaría concluido en el momento de terminación del proyecto o, en su caso, en el momento en que finalizaran los trabajos concretos que el investigador deba llevar a cabo en dicho proyecto. Tampoco existirían inconvenientes para prever expresamente la posibilidad de que el nombramiento fuera revocado en el supuesto de que la evaluación anual

que se llevara a cabo fuera desfavorable, en términos, pues, similares a los previstos en el artículo 17.1.a) de la ley 13/1986 de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. De la misma manera, la construcción bifásica de las situaciones del personal investigador en formación que ahora hace el RD 63/2006, y que viene artificialmente a distinguir entre la fase de beca de la fase del contrato en prácticas, también podría ser canalizada hacia el ámbito del interinaje, terminando así con muchos de los problemas teóricos y prácticos que plantea esta concreta modalidad de contratación (31).

El Estatuto abre, en consecuencia, nuevas perspectivas para una eventual reconducción del personal investigador hacia el ámbito del Derecho Público. Las ventajas que ello podría suponer son evidentes. Permitiría poner algo de luz en el complejo panorama que para las universidades públicas supone la gestión de las distintas modalidades contractuales a las que antes nos hemos referido, máxime teniendo en cuenta que algunas de ellas han sido construidas con importantes especialidades que las alejan de las figuras establecidas en el Estatuto de los Trabajadores. Piénsese, por ejemplo, en el supuesto previsto en la letra b) del art. 17.1 de la Ley 13/86 para la incorporación de doctores al sistema español de ciencia y tecnología, que ha configurado una específica modalidad del contrato en prácticas que muy poco tiene que ver con el regulado en el art. 11.1 del Estatuto de los Trabajadores, o en el supuesto establecido en su letra a), que condiciona la vigencia del contrato de obra y servicio determinado a una evaluación positiva anual de la actividad realizada por el investigador.

Por otra parte, ello ahorraría a la Universidad del pago de la indemnización prevista por la nueva redacción del art. 49.c) del Estatuto ante la extinción del contrato por la realización de la obra o servicio objeto del contrato y la liberaría de la espada de Damocles que supone el riesgo

---

(31) Nos remitimos al detallado estudio realizado al respecto por MORENO GENÉ, Josep, «El nuevo estatuto del personal investigador en formación: la combinación de beca de investigación y contratación laboral», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, nº 277, 2006, quien destaca las dificultades para aplicar el régimen general previsto en el Estatuto de los Trabajadores en cuanto al título habilitante para la contratación del becario (el DEA), los problemas que se pueden plantear si el investigador no concluye su tesis doctoral en el plazo máximo de dos años previsto en la normativa laboral, o las dificultades que existen incluso para determinar el trabajador que desempeña el mismo o equivalente puesto de trabajo a la hora de determinar el salario que ha de tomarse como referencia para aplicar los porcentajes que prevé el Estatuto de los Trabajadores (entre el 60 y 75% de dicho salario).

de que el contrato temporal pueda ser convertido en indefinido ante la comisión de alguna de las irregularidades previstas tanto en dicho precepto como en su artículo 15. Todo ello, claro está, sin menoscabo alguno de los derechos de los investigadores interinos, a quienes resultaría aplicable todo el régimen general previsto para los funcionarios de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición (art. 10.5 del EBEP).

Otro aspecto importante a tener en cuenta sería la solución al problema teórico que a día de hoy presenta la disociación de regímenes jurídicos del personal investigador en formación. Como expresa la propia Exposición de Motivos del RD 63/2006, durante los dos primeros años de formación del personal investigador resulta imposible someterlo a la situación jurídica de contrato laboral por faltar la nota esencial de «ajeneidad» que exige el art. 2 del Estatuto de los Trabajadores, toda vez que se ha considerado que durante esta fase prima el estudio y formación del becario, sin que ello conlleve ninguna aportación al centro, organismo o universidad de adscripción (32). Al no concurrir, por tanto, todos los elementos exigidos para el nacimiento de la relación laboral, el modelo de formación del personal investigador se ha construido a partir de una importante fisura entre los dos regímenes jurídicos previstos, el de beca y el de contrato laboral (2+2), lo que rebaja considerablemente la cobertura jurídica y social del becario y complica notablemente la aplicación a los becarios de los derechos relativos a la conciliación de la vida personal y familiar. Pues bien, este importante problema conceptual podría tener remedio

---

(32) La negación del carácter laboral de la relación durante los dos primeros años de la carrera investigadora, como recuerda MORENO GENÉ, ha encontrado apoyo en alguna resolución judicial que, con anterioridad al estatuto del becario y ante la ausencia de regulación alguna en relación a los investigadores en formación, calificaron como extralaboral la actividad desarrollada por los becarios durante todo el período de duración de las ayudas a la investigación al considerar que en dicha actividad primaba el elemento formativo sobre el productivo (STS de 11 de diciembre de 2001). Sin embargo, la importante participación del personal investigador en formación en las tareas investigadoras, contribuyendo sensiblemente a la producción científica y tecnológica del país, así como su colaboración ordinaria en las tareas docentes universitarias, constituirían a juicio de este autor, argumentos más que sobrados para poner en evidencia que la frontera que se ha tratado de levantar sobre la función formativa de las becas y la función productiva del contrato de trabajo es apenas imaginaria. En cualquier caso, sobre el interesante debate planteado en torno a esta cuestión y a la posibilidad de que una norma reglamentaria pueda establecer la exclusión del personal investigador en formación del régimen laboral nos remitimos a MORENO GENÉ, Josep, «El nuevo estatuto del personal investigador en formación: la combinación de beca de investigación y contratación laboral», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, nº 277, 2006, pp. 37 y ss., así como a la copiosa bibliografía allí citada.

con la reconducción de todo el período formativo del personal investigador al ámbito del Derecho Administrativo, toda vez que estos problemas teóricos son por completo desconocidos en el ámbito funcional (33).

Somos conscientes, no obstante, de las limitaciones que supone el derecho positivo actual que, como hemos apuntado antes, ha reconducido la contratación de los investigadores al ámbito del Derecho Laboral, por lo que la superación de todo este panorama exigiría la intervención del correspondiente legislador sectorial. Ello nos sitúa ante un panorama de partida que ciertamente no resulta fácil de superar, y a lo que no contribuiría en modo alguno la ausencia de algún cuerpo o escala de funcionarios de carrera investigadores que sirviera como modelo de referencia para la aplicación del régimen correspondiente a los funcionarios interinos. De hecho, el Estatuto Básico delimita la posibilidad de nombramiento de estos funcionarios «al desempeño de funciones propias de funcionario de carrera».

Ello no obstante, debe ponerse en relación con el momento actual de los cambios estratégicos que se están planteando en materia de investigación, en el que no se puede olvidar el importantísimo papel que está llamado a desempeñar la universidad como uno de los principales recursos investigadores en España, que tiene como misión fundamental la generación de conocimiento a través de la investigación, en la medida en que ello constituye la clave para el desarrollo del sistema español de ciencia, tecnología y empresa (34). Así lo constata con toda claridad el art. 39 de la LOU, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que señala como uno de los objetivos esenciales de la universidad el desarrollo de la investigación científica y la formación de investigadores. Pues bien, en este contexto ha de insertarse también la previsión contemplada en la Disposición Adicional Sexta de la Ley orgánica 4/2007 de creación de un nuevo estatuto del personal investigador universitario que incluya la regulación de una estructura de carrera funcional que esté basada en la obtención de méritos docentes o investigadores, así como las

---

(33) En este caso, el programa de carácter temporal vendría dado por el desarrollo de un trabajo de investigación que se concreta en un proyecto de tesis doctoral.

(34) Según datos de 2006 proporcionados por el Ministerio de Ciencia e Innovación, el peso de las universidades como agentes ejecutores de las actividades de I+D dentro del conjunto del sistema es del 27,6%, con un gasto de 3.265 millones de euros en ese año. El personal empleado en el sector universitario en actividades de I+D en ese mismo año ascendió a 70.950 personas, lo cual supone un 37,5% de todos los recursos humanos del sistema español de ciencia y tecnología.

condiciones en las que los profesores o investigadores funcionarios universitarios puedan participar en la gestión y explotación de los resultados de su investigación. La creación de un nuevo cuerpo de investigadores universitarios de carrera, como parece vislumbrarse en ese mandato, abre, sin duda, nuevas expectativas que podrían contribuir a solucionar algunos de los problemas que acabamos de mencionar por la falta de referencias para la puesta en práctica de un modelo de interinaje funcional.

Por otra parte, somos conscientes de las dificultades que plantearía la reconducción al Derecho Público del régimen de los investigadores, dada la existencia de un modelo de investigación mixto, donde las actividades de investigación se llevan a cabo en un sistema de I+D+i heterogéneo y complejo. Ahora bien, esta disociación de regímenes jurídicos, privado y público, ya es una realidad tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público, toda vez que ha supuesto la creación de una relación laboral de carácter especial para el personal laboral de la universidad, introduciendo, pues, importantes modificaciones respecto del régimen al que se someten los investigadores que realizan su actividad en el marco de una empresa privada. La solución pasa por que se pueda desarrollar la carrera investigadora con iguales posibilidades de reconocimiento del mérito y recompensa, con independencia de la condición laboral o funcional, en las instituciones de I+D de titularidad o tutela pública y por la previsión de mecanismos que faciliten el flujo y la movilidad entre el ámbito público y privado (35).

---

(35) Así, al menos, se puso de manifiesto en las Jornadas de Debate sobre la nueva Ley de Ciencia y Tecnología celebradas los días 9 y 10 de octubre de 2008 organizadas por el Ministerio de Ciencia e Innovación ([https://lcyt.fecyt.es/?page\\_id=141](https://lcyt.fecyt.es/?page_id=141)). En ellas se concluyó que para el buen funcionamiento del sistema de investigación es imprescindible la mejora general del sistema de recursos humanos del personal investigador, de tal forma que la nueva ley debería basar el modelo en los principios de mérito y recompensa sobre la base de los resultados investigadores, con independencia de la condición laboral o funcional del personal investigador, potenciar la movilidad del investigador, reducir las incompatibilidades para la implicación de los empleados públicos en actividades empresariales y facilitar la implicación del personal investigador en tareas de gestión de la I+D y de asesoramiento científico-técnico a las Administraciones con reserva de plaza y puesto.

